

## 第3章 情報公開の推進過程

著者	唐 亮
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	547
雑誌名	現代中国の政治変容：構造的変化とアクターの多 様化
ページ	97-130
発行年	2005
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011956">http://hdl.handle.net/2344/00011956</a>

## 第3章

# 情報公開の推進過程

唐 亮

### 第1節 問題の所在

情報は政権が政治支配および管理を行う上での重要手段である。中国共産党政権は一党支配の政治体制を維持するために、今日に至るまでメディアなどを統制下に置き、情報規制、世論誘導および言論弾圧を行ってきた。他方、改革開放路線が拡大するなかで、政治、行政および経済などの情報は量的に急拡大し、質的な改善がみられたのも事実である。その主な背景としては、情報手段の充実化、メディアの商業化、情報技術の浸透などが中国の情報流通に好影響を与えるほか、近年、中国当局<sup>(1)</sup>は「透明政府」、「知る権利」、「政務公開」（政府機関の情報公開を指す）などのスローガンを掲げて、情報公開<sup>(2)</sup>の推進に積極的に取り組み始めていることが挙げられる。

しばしば指摘されるように、一党支配の政治体制と情報公開とは矛盾している。では、共産党政権はなぜ報道の自由を規制し、言論の自由を弾圧し続けながら、情報公開を推進しているのか。情報公開の推進はどこまで本気なのか。情報公開推進の主要なアクターを中央、地方および社会などに分けるとすれば、こうした主要なアクターは情報公開に関していかなる立場を取り、その推進過程でそれぞれどのような役割を果たしているか。現段階における情報公開の成果および限界をどのように評価し、今後の限界克服の可能性または条件をどのように認識すべきであるか。

こうした問いに答えるために、本章では情報公開の流れを検証したうえで、政府スポークスマン制度および情報公開条例の制定を2つの事例として取り上げ、それぞれの領域における情報公開の背景、取組みの重点、進捗状況および問題点を明らかにする。そして、情報公開の推進過程とそこに登場する主要なアクターを分析することによって、情報公開の流れを作り出す主要要因を総括し、現段階における情報公開はどのような限界をもち、今後はどこまでその限界を克服できるかを分析する。

## 第2節 政務公開の流れ

### 1. 反腐敗と情報公開

改革期に入ってから、中国の情報公開は経済分野を中心に徐々に進められてきたが、国の政策として初めて打ち出されたのは、1987年の中国共産党（以下、共産党、もしくは党、中共）第13回全国代表大会（以下、第13回党大会）前後である。当時、趙紫陽などの改革指導者は鄧小平の承認を得て、大胆な政治改革に取り組み、情報公開の面では「重大問題は人民に知らせるべき」と述べ、政治の透明性の改善を主張し、報道改革などに着手した<sup>(3)</sup>。全国人民代表大会（以下、全人代）常務委員会に関する会議傍聴制度の導入、中央政治局会議開催に関する報道の定例化および新聞法制定への取組みがその主な成果であった。しかし、1989年6月に天安門事件が発生したために政治改革も情報公開政策も大きく挫折した。また鄧小平の「南巡講話」を契機に中国の経済改革は1992年春から再び大きく動き出すが、政治改革に関しては極めて慎重な姿勢をみせた。

1990年代後半から情報公開政策は徐々に再開されるが、その主な目的は政治改革の推進というよりはむしろ政治腐敗の防止にあった。それまで政治スキャンダルや幹部の不正が量的に急増するだけではなく、質的に大型化して

いった。その結果、国民の不満が大きくなり、政権の支持基盤は弱まっていた。「腐敗を取り締まらなければ国が減びる。腐敗を取り締まれば共産党が減びる」という言葉がその深刻さを如実に示している。近年、共産党政権は政治腐敗の蔓延に歯止めをかけるために、取締まりおよび処罰をいっそう強化すると同時に、情報公開によって国民の監視を腐敗の防止、腐敗の摘発に活用しようとした。1997年の第15回党大会政治報告は「都市と農村の基層政権および自治組織は民主的選挙制度を改善し、政務と財務の公開を実施し、民衆を基層の公共事務、公益事業に参加させ、幹部に対して民衆監督を行う」と述べた。

中国の情報公開制度の整備は村务公开から始まる<sup>(4)</sup>。1980年代以降、農民は集団資産に絡む基層幹部の不正、税金、特に各種の公的支出への重い経済負担、略奪的な土地収用に対して強い政治不満をもち、しばしば集団で騒ぎを起こしている。農民を不当に扱う経済制度、経済政策、低い労働生産性による貧困問題などは深刻な農村問題をもたらす主な原因であるが、県と県以下の農村政権の乱暴な政策、郷鎮・村幹部たちの不正はさらに農民の不満を大きく助長させた。特に、中央当局は農民の経済負担を収入の5%以内に抑えるようにと繰り返して指示したが、多くの地方当局、特に郷鎮政府、村当局は中央の方針を農民に伝えず、様々な名目で農民に重い経済負担を課している。さらに、一部の郷鎮政府、村幹部は従わない農民に対して暴力を使い、農民の反乱を招いている。農村の不穏な動きは中国政治社会にとって重大な不安定要素のひとつである。

共産党政権は村幹部への監督を強化し、不正を防止するため、1990年代後半から村民委員会直接選挙の推進に合わせて村务公开の制度化に力を入れ始めた。1998年4月、中共中央弁公庁と国务院弁公庁は連名で「農村において村务公开と民主管理制度を普遍的に実行することについて」<sup>(5)</sup>という通知を各地方に送付し、村の公共事務と公益事業の管理に関する村民の参加と監督を村务公开の目的として指摘したうえで、(1)村の経済プロジェクト、(2)村の財産と財務収支、(3)土地の収用と宅地申請の審査と許可、(4)計画出産の枠、

(5)各種の経済負担, (6)集団土地と集団企業の請負, (7)救済資金と救済物資の配分, (8)村幹部の活動計画, (9)村幹部の給与, などを公開事項として挙げた。そして、村務公開の方法として、揭示、有線放送および村民会議の招集, などを挙げ、2～3カ月ごとの定期公開と随時公開の併用を提起した。その後も、1998年に改正された「村民委員会組織法」および共産党の通達を通じてしばしば村務公開制度の改善を指示した。党中央の指示を受けて多くの地方政府は村務公開の実施細則を制定した。たとえば、広東省人民代表大会常務委員会などは「広東省村務公開条例」, 「広東省村務管理条例（試行）」, 「広東省農村財務公開制度」を制定した。

基層幹部はその既得権益が損なわれるために、村務公開に対して様々な抵抗を行っているが、党中央は村務公開の実施がある程度農村の改革、発展と安定に寄与したという評価を下し、村務公開制度のさらなる改善を図ろうとしている<sup>(6)</sup>と同時に、段階を分けて公開のレベルを上級機関へと拡大しようとしてきた。2000年12月、中共中央弁公庁と国务院弁公庁は「全国の郷鎮政権機関が政務公開制度を全面的に推進することに関する通知」を送付し、郷鎮政府の行政管理・経済活動、村務公開関連の活動、郷鎮政府部門と上級機関の駐在機関などの3分野に分けて、公開すべき情報の項目を列挙したうえで、県級と県級以上の政府に対しても政務公開を模索するように指示した。2001年11月、中央規律検査委員会は政務公開の座談会を主催し、県レベルにおける政務公開を全面的に推進し、「行政権力および民衆の利益にかかわる政府情報に関して、党と国家の秘密でなければ、すべて民衆に公開すべき」<sup>(7)</sup>と指示した。

さらに、政務公開の活動を組織的に推進するために、党中央は全国政務公開指導（領導）小組を2003年初に発足させた。何勇中央書記処書記兼中央規律検査委員会副書記がその組長、中央規律検査委員会、監察部、国务院弁公庁、中央組織部、民政部、人事部、国务院情報化事務室の責任者がそのメンバーに就任した。この人事構成から政務公開の主な目的が反腐敗にあることが窺える。全国政務公開指導小組の第1回会議は2003年の活動重点として、

(1)郷鎮、県レベルにおける政務公開制度の改善、(2)市（地区）級政府レベルでの政務公開の普及、(3)学校、病院などの公共事業部門での情報公開制度の実施、(4)政務公開と電子政府建設、などを決定した。

全国政務公開指導小組の第2回会議は2004年4月に開催され、2004年度の活動重点として、(1)すべての市（地区）級政府は政務公開を実施し、郷鎮と県級政府は政務公開制度の改善を図ること、(2)民衆の利益と密接なかかわりをもつ公共事業部門は事務手続きなどを公開し、公開に関する共通のルールとしての実施細則を制定すること、(3)各地方、各部門は公開の原則と実行可能な公開政策を制定すること、(4)各地方はできる限り条例を制定し、政務公開の基準、内容、形式と手続きを定めること、などを提起した。こうした指示に合わせるように沿海地域の重要都市は相次いで情報公開条例を制定した。その分析は第4節に譲る。

情報公開は村レベルから始まり、徐々に県、市のレベルへと進んできたが、市以上のレベルでも、各部門、各地方は様々な形で情報公開を模索した。例えば、国費留学生の選抜制度では、従来教育部が各部門、各地方の枠を、各地方が各大学の枠をそれぞれ決め、選抜自体は各大学が行う。しかし統一した選抜基準がなかったために、不公正、不公平の問題が発生し、関係者との「コネ」で決定することに対する不満が強かった。そのため1997年、教育部は国費留学生の派遣と管理に関して以下のような制度改革を行った。国家留学基金管理委員会が応募条件を公表し、資格をもつすべての個人が応募することができるようになった。また専門家によって構成される申請委員会が申請者の専門分野と学術水準、教育研究の実績、外国語能力などを採点し、採用者を決める。また新聞が国家教育委員会の許可を得て採用者の名簿を公表する<sup>(8)</sup>。

開発が急速に進むなかで、公共建設、土地売買、国有企業の所有権の譲渡および政府による資材の購入などに絡む賄賂、不正が横行している。関係当局は不正を防ぐために取引の透明性を強調し始めた。例えば資材購入では、1997年11月、重慶市政府は全国に先立ってオフィス用具の購入などに関して

公開入札制度を導入した。1998年10月、深圳市は政府公開入札条例を採択した。それは「全国初」の地方条例であった。その後、各地方政府は相次いで公開入札制度を導入した。地方の経験を踏まえて、全人代常務委員会は2002年6月に「政府公開入札法」を採択した。ただし、同制度の運用には大きな問題があり、公共建設、土地売買、国有企業の所有権の譲渡に絡む腐敗事件は現在も後を絶たない。

## 2. 行政制度、行政政策と行政活動の公開

行政活動は市民生活、企業活動に密接な関わりをもつが、中国全体の行政サービスは悪い。また、行政の手続きなどが公開されなかったために、市民、企業などは行政活動への有効な監視をできなかった。近年、各級当局、各部門は行政の基本制度、特に行政の手続きを公開し、行政の不正を抑制し、市民、企業への行政サービスを改善しようとしている。例えば、1999年、唐山市は政務公開の重点を警察、検察などの公安司法部門、工商管理、税務、交通、技術監督などの行政執行部門などに置き、行政サービス手数料の徴収および証明書、許可書の発行といった市民の身近な問題を中心に、183種類、2300項目を政務公開事項に指定した。さらに、工商管理、税務、警察、交通、不動産管理など35の行政機関は政務公開と併せて、行政サービスの項目、内容、基準、審査期間と違反責任を明記する行政サービスの承諾制度を導入した。現在、工商管理、税務、交通、車両管理は事務集中処理センターを設置し、1カ所で行政相談、申請の受理、許可書などの発行および手数料の徴収などのサービスを提供している<sup>(9)</sup>。程度の差はあるものの各地方で同様な動きがみられた。

今まで、多くの行政機関は勝手に許認可の項目を増やし、許認可権を使って余計に手数料を徴収したり、賄賂を強要したりしてきた。その結果、数多くの行政許認可は経済活動の自由を制限し、経済などの活力を妨げるだけではなく、行政腐敗の温床になった。ここ数年全国各地で行われている行政改

革<sup>(10)</sup>は行政許認可の項目を大幅に削減し、保留した許認可項目に関しては簡素化を行い、その手続きを公表するようになった。2003年8月、全人代常務委員会は「行政許可法」を採択し、「許認可の規定はすべて公表すべきである。公表されないものは許認可を実施してはならない。許認可の実施と結果は国家機密、商業秘密あるいは個人のプライバシーにかかわるものを除いてすべて公開されるべき」（第5条）と定めたほか、新たな許認可項目を設置する場合は公聴会の開催などを義務付けた。

従来、中国の各級当局が多発してきた「紅頭文件」（指示、方針、政策、通達および報告書などのこと）は、その閲覧、伝達の範囲が権力機関および関係機関の内部に限定されるため、当局による情報管理の手段であり、それは秘密主義そのものであった。改革期に入り、経済および行政の効率化が情報の自由化を求めたため、各級当局は緩やかに情報の公開を進め、「紅頭文件」を減らし、政策報告書などをより早く、より詳しく公表するようになった。さらに、1990年代末、中国のWTO加盟交渉が大詰めを迎えた。WTOは加盟国に経済貿易政策の透明性を義務付けている。ここで強調したいのは、各級当局はこの透明性ルールを経済貿易政策以外の情報公開へと拡大しようとしたということである。

まず北京、上海を中心とする各省は内部発行の『政府公報』を2001年から公開発行し、政府のホームページにも公開するようになった。特に、深圳市では「行政機関規範性文件管理規定」と「政府公告管理規定」が2001年に施行された。この2つの条例によると、同市の行政条例、通達および行政措置はすべて市政府法制局の審査を受け、公開発行の『深圳市政府公報』に掲載しなければならず、掲載されなかったものは法的拘束力をもたないことを決定した<sup>(11)</sup>。現在では、ばらつきはあるものの主要都市以上の政府はホームページで『政府公報』を公表している。また、これまで行政機関は政策文書を国有企業のみを送付し、民営企業にはほとんど送付しなかったが、2001年11月、国家経済貿易委員会は所有制を問わず、すべての企業を平等に扱い、政策文書などをホームページに公表することを決定した<sup>(12)</sup>。



それまでに制定され、なおかつ執行されている政策文書も政府档案馆などで公開され始めている。上海市档案馆<sup>13)</sup>は2002年9月に「現行文件閲覧窓」を設け、政策文書を市民に公開した。その後2年間に档案馆で政策文書を調べた市民は8400人(回)である。利用者はいまだに少ないが、閲覧される文書は不動産関連の政策文書が半分を占め、以下、社会保障、福祉および戸籍関連の文書の順になっている。さらに、上海市人民代表大会常務委員会は『上海市档案条例』を大幅に改正(2005年1月1日施行)し、上海市档案馆は政府の公開情報を閲覧する場所と指定され、各政府部門は最大30日以内に公開すべき政策文書を同档案馆に送ることを義務付けた。条例施行後、公開された文書は80万点に達した。条例の改正によって上海市では文書公開のさらなる推進に向けて運用制度が改善しつつあると評価できる。そして同じ動きは全国各地でみられた。

### 3. 「電子政府」と情報公開

インターネットは情報公開の重要手段となりつつある。中国当局は1990年代半ばから徐々に経済発展における情報産業の重要性を認識し、1996年1月、国務院情報化工作指導(領導)小組(鄒家華副総理は組長)を発足させ、情報産業の政策指導、部局間調整を統括するようになった。1997年4月、全国情報化工作会议は「国家情報化に関する第9次5カ年計画と2000年へのビジョン」を採択し、インターネット網の建設を国の情報産業のインフラ整備計画に組み入れた。1998年3月、国務院は電子工業部、郵電部などを信息产业部に統合し、電子機器製造業、通信業、ソフト産業の振興と情報化の推進を担当させた。1999年1月、中国電信、国家経済貿易委員会経済情報中心は40以上の中央部門に働きかけ、「政府上網工程」(政府ホームページ開設プロジェクト)をスタートさせた。その呼びかけをきっかけに、中央部門、地方政府は相次いでホームページを開設するようになる。

インターネットの加入者が急増<sup>14)</sup>し、各級当局が情報公開を推進すること

などを背景として、党中央は情報化の推進を近代化建設の大局に戦略的な意義を持つ措置（2000年9月の中共第15期中央委員会第5回全体会議）と位置付けると同時に、「電子政府」の建設を管理能力の向上、行政効率の改善および情報公開の促進に活用しようとした。2001年8月、朱鎔基総理が改組された国务院情報化工作指導小組の組長に就任した。それは党中央が従来以上にIT戦略を重視し、同小組の指導力を強化しようとする姿勢の表れであった。国务院情報化工作指導小組は2001年12月の第1回会議で電子政府の建設を情報化の重点施策のひとつとして決め、2002年の第2回会議で「国民経済と社会情報化の重点プロジェクト」と「電子政務建設指導意見」を採択した。後者は中央弁公庁第17号文件<sup>15)</sup>として、関係機関、各地方に送付された。

第17号文件は電子政務の建設を行政能力の強化、行政サービスの改善および透明度の向上を図る手段として位置付け、(1)「電子」と「政務」が乖離していること、(2)政府部門間の連携が欠如していること、(3)応用水準が低く、システム間の相互運用能力が低いこと、(4)データベースの整備が遅れていること、(5)関連法律の整備、人材の育成が遅れていること、などの問題点を分析した上で、「政務内網」（47の副省級以上の党委、政府、人民代表大会などが業務を処理し、意思決定をサポートするネットワーク）、「政務外網」（政府部門間の情報交換と事務連絡用に使われるネットワーク）、「政府ポータルネットワーク」（政府の情報を統合して、一般の人々に情報サービスを提供し、社会の監督を受ける窓口）の建設を加速するように求めた。

電子政務の建設は複数の目的を有する。情報公開と行政サービスの改善は監視・管理能力の向上、行政効率の改善に比べればその優先順位がいまだに低い。他方、各級政府は情報公開を政策目標に取り入れ、それなりの努力を行っているのも事実である。北京大学ネットワーク経済研究センターは2002年後半に実施した調査を「中国地級市電子政務研究報告」にまとめた。同報告書はIBM電子政務プロジェクト（2002年）の基準を採用し、電子政務の発展を、第1段階：印刷資料の電子化、第2段階：データベースの利用、第3段階：インターネットによる政府と市民との交流、申請と許可、第4段階：

インターネットによる行政サービス、に分けて、257の地級市（全部で259）における「電子政務」の運営状況に関して、以下のような結論、評価を下している。第1に、257の地級市のうち、216の市政府がホームページを開設しているが、大多数の地級市は第1段階にとどまっており、少数の地方は第2段階、第3段階へと進もうとしている。第2に、大多数の政府ホームページでは政府の情報が豊富で情報の更新も早い、利用者が強い関心をもちニュース価値が高く読みやすい情報が少ない。地方当局は企業誘致、観光情報などの公表には熱心であるが、利用者への情報サービスを軽視している。第3に、大多数の地級市はインターネットによる行政サービスを提供することができない。

2004年9月、雑誌『電子政務』は都市部の政府ホームページに関する評価報告書（「2003～2004中国城市政府門戸網站評価報告」）を公表した。そこには4つの直轄市、15の副省級大都市が調査対象に含まれた。同報告は65項目の機能をオンラインサービスと応用の2つに分けて電子政務の現状を分析した。その結論は「中国地級市電子政務研究報告」が指摘した問題点の他に、(1)北京、上海などの主要都市は政府ホームページの建設がサービス型の電子政府を理念としていること、(2)大多数の政府ホームページは初期段階にあるが、発展のスピードが速く、数多くの政府ホームページは2003年にかなり充実してきたこと、(3)政府ホームページは行政サービスの機能が改善しつつあること、などを電子政務の発展の成果としてまとめている。

政府ホームページは情報公開の手段にすぎない。どこまで政府情報を公開するかは最終的に当局の方針によるものである。中国の情報公開政策は政治体制などの制約を受けているが、他方、インターネットが普及し、IT技術が発展する中で、各級政府は従来以上に情報公開の手段として政府ホームページの役割を重視するようになっていく。例えば、成都市では2004年5月1日に「政府情報公開条例」の施行後、市政府情報化事務局は「成都市政府ホームページによる情報公開細則」を制定し、成都市政府のホームページに相当する「成都公衆情報網」を市政府情報公開の窓口に指定し、社会と公衆に

政府の職責、政策法規、政策文書、行政処理の案内と手続き、成都の概況、政府の動向などを公表すること、公開の義務を負う各行政機関は各自のホームページを開設し、市政府のホームページにリンクさせると同時に、自主公開すべき情報は当該情報を取得した5労働日以内に市政府ホームページに掲載すること、行政機関は担当者を指定し、インターネットによる情報公開請求を10労働日以内に処理すること、などを定めた。さらに、経済特別区の深圳市は「政府ホームページによる政府情報公開条例」を制定した。

### 第3節 政府スポークスマン制度

#### 1. 対外機関のスポークスマン制度

西側諸国では政府は記者会見を多用している。政府責任者および政府のスポークスマンは関連情報を公表し、重要問題、重大事件に関して政府の立場、考え方および処理の方針を説明する。記者会見は政府のイメージを改善し、世論を誘導する政府広報活動の一環であるが、メディア、国民に政府の情報を知らせるという意味で情報公開の重要手段でもある。

毛沢東時代の中国では、共産党政権は国内に対しては「独裁政治」を、対外的には「鎖国政策」を行っていた。また、『人民日報』をはじめとする官製のメディアは政府の立場を完全に代表し、国外情報の流入が厳しく制限・選択されたために、各級当局は国内外に対する情報サービスや政府広報活動を行う必要はなかった。そして各級指導者やそのスポークスマンは記者会見を行うことがほとんどなかった。そのため専門家を含む一般の人々は官製メディアの行間を注意深く読んで中国の内外政策の動向を知ろうとしてきた。

1980年代前半は国内の自由化は始まったばかりで、知識人を含む民間社会は当局に情報公開を迫る力がまだ弱かった。他方、中国政府は国際社会との融合を実現し、国際的なイメージを改善するために、外交の立場、対外政策

の真意を迅速かつ正確に説明する必要性が高まった<sup>16)</sup>。1982年3月26日、銭其琛外交部新聞司長は外交部スポークスマンの身分で初の記者会見を行い、短い声明文を発表した<sup>17)</sup>。1983年2月、中央宣伝部、中央対外宣伝指導（領導）小組は外交部および國務院の対外関係部門に対し、スポークスマン制度を設け、定期的または不定期に情報を発布するように指示する通達を送付した。3月、外交部は正式にスポークスマンを任命し、それから週1回のペースで記者会見を開くようになった<sup>18)</sup>。1988年、中国当局はスポークスマン制度の整備と改善を指示し、対外経済貿易部、国家統計局、國務院台湾事務弁公室でスポークスマンが任命された。

1991年1月に設立された國務院新聞弁公室は中国の対外広報活動の窓口であり、中国メディアの対外報道を組織し対外文化交流を推進するほか、政府白書を発表し、テーマ別に内外の記者会見を開いた。國務院新聞弁公室は、1993年1月に対外経済貿易部長の李嵐清を招いて初の新聞発表会を開き、対外貿易の状況を紹介し、その後も多くの新聞発表会を開いた。特に2004年度には、國務院の50以上の部門、7の地方政府による計60回の記者会見を開き、年間の数としては過去最高となった。國務院新聞弁公室所轄のホームページ「中国網」などは記者会見の内容を公表している。

台湾との統一は中国の国家目標とされてきた。1990年代以後、民進党の台頭や国際状況の変化によって台湾独立の動きが活発化するなかで、中国政府は自らの立場、方針を迅速かつ正確に伝える必要性が高まった。2000年9月5日、國務院台湾事務弁公室はスポークスマンによる初の記者会見を行った。同弁公室の記者会見ではスポークスマンが中国の対台湾政策を発表し、台湾情勢および中台関係の重大問題、重要事件に関する中国当局の立場と主張を説明し、記者の質問に答える。開催は不定期であるが、月に1回のペースで行われている。記者会見では、中国および台湾の記者だけでなく、日本、アメリカの記者も活発に質問する。最近では國務院台湾事務弁公室のホームページなどで記者会見が生中継され、発表の内容や記者とのやり取りを公表している。

## 2. 政府スポークスマン制度の拡大

中国の政府スポークスマン制度はまず対外開放政策のニーズから生まれたものであったが、時間が経つにつれて、国内のニーズも高まってきた。第1に、経済発展、行政効率の改善は情報の自由流通を必要とする。また、改革期に入り、中国当局は政治の支配を維持するために情報統制を続けているが、経済発展の実績によって徐々に支配能力への自信を高めた。それは緩やかな情報自由化に繋がった。第2に、改革開放の推進によって中国社会が国家から自立性を強めている。当局はその社会から支持を得るために、発展の実績を作ると同時に、従来以上に説明責任を果たさなければならない。第3に、国内のメディア<sup>19)</sup>が商業化によって自らの立場を強めているだけではなく、国外の情報が外国のメディア、インターネットおよび人的往来によって大量かつ迅速に中国国内に入ってくる。これらの状況変化から中国当局はかつてのようにメディア、情報そして世論をコントロールできないために、新しい情報政策または情報対策が求められている。

2003年のSARS事件はこうした国内外状況の変化を表すものであった。毛沢東時代では、共産党政権はほぼ例外なく重大事件、重大事故の関連情報の公表を厳しく規制していた。国民には情報を入手する手段もなければ、情報隠蔽を批判する政治的力もなかった。改革期に入ってから、当局にとって都合の悪い情報を隠す体質は容易に変わらなかった。1988年にB型肝炎が上海と周辺地域で大流行し、30万人以上がそれに感染し31人が死亡したが、感染に関する公式報道は極めて少なかった<sup>20)</sup>。B型肝炎流行当時に比べれば、メディアは早い段階でSARSの発生を報道し情報量も比較的多かった<sup>21)</sup>。広東省の新聞は1月初めに独自の報道を行い、広東省の衛生当局は2月10日に記者会見でSARSの発生を発表し、中央衛生当局は遅くとも2月中旬にWHOへの正式連絡を行った。それにもかかわらず、迅速かつ正確といった点ではSARS情報の公開は不十分であり、関係当局は情報操作を行った。情

報操作、情報隠蔽に対する国内外の強い批判を前に、中国当局は2003年4月21日に情報の全面公表に踏み切らざるをえなかった。

SARS 事件の教訓は政府スポークスマン制度の整備を促進させた。1980年代半ば以後散発的に行われてきた対外分野を除く各級政府の責任者、関係者による内外記者会見はそのほとんどが改革開放政策の説明、実績の宣伝に重点が置かれたが、なかには重大事件などに関する記者会見もあった。また、上海市などは SARS 事件の前から「スポークスマン制度」の設置を本格的に検討していたが、中央および地方当局は SARS 事件が起きたことで情報公開の重要性をいっそう認識するようになった<sup>23</sup>。2003年5月、上海市は正式に政府スポークスマン制度を発足させた<sup>24</sup>。それは全国初の地方政府による定例記者会見である。スポークスマンは上海市政府を代表して2週間に1回の頻度で定例の記者会見を行い、行政情報、政府の施策を公表・説明し、報道機関の質問に答える。杜家豪上海市政府秘書長は、「スポークスマンを設ける我々の目的は上海で情報の公開と情報の透明化に関する制度を整備し、国内外の記者に規範のある情報サービスを提供することである。……上海市民および国内外の人々は政府のスポークスマンを通して、政府の声、多くの問題に対する政府の立場と認識、政府の施策を知ることができる」と述べた。

スポークスマン制度は政府広報活動の一環であり、上海市もその例外ではないが、政府スポークスマンによる定例記者会見の開催は情報公開に寄与するに違いない。中国では、地元の官製メディア（党委員会機関紙など）と少数の中央メディアが地方当局への取材を独占し、地方当局が情報統制、情報操作を行うことが容易である。それに対して、上海市政府スポークスマンによる定例記者会見は130の報道機関に開放している。そのうち、26は地元の報道機関であり、そのほかは中央の報道機関、他の地方の報道機関および国外の報道機関である。記者会見の進行をみると、地元報道機関からの質問が圧倒的に多いが、そのほかの報道機関も独自の関心からしばしば質問する。また、上海市政府常務会議は通常月曜日に開かれるため、スポークスマンによる定例記者会見は火曜日に設定された。それはできるだけ常務会議の情報

を迅速に伝えるためであるという。

2003年6月から2004年8月18日までに上海市は計34回の定例記者会見を開き、72項目の政府情報を公表し、記者から出された800前後の質問に答えた。定例記者会見は重要な情報源であるために、参加する報道機関の数が大体60～80、参加する記者の人数が100～120に達し、出席率が比較的高いだけではなく、質問も大変活発である。記者会見の内容は市民の生活、上海市の経済発展および政府の施策と密接なかわりをもつために、上海市民も定例記者会見への関心が強い。記者会見の内容を中継するサイト「東方網」では、記者会見が行われる日のアクセスが通常より約20%増加するという。

上海市政府のスポークスマン制度は地方政府のレベルでは全国初の試みであるだけに、全国からの関心、注目を集めた。その経験を踏まえて、国務院新聞弁公室は国務院新聞弁公室、国務院各部門および省政府の3級スポークスマン制度の構想を打ち出し、まず関係者の研修に力を入れた。2003年9月から2004年6月まで、国務院新聞弁公室は3回にわたって省政府スポークスマンの研修会を主催し、66の中央部門および各省から177名の関係者が参加した。研修会では、外交部のスポークスマン、メディア研究の専門家および中央テレビおよび香港の鳳凰テレビ局の著名なキャスターがゲスト講師として迎えられた。

地方政府も制度の整備、スポークスマンの育成に動き出している。2004年12月現在、62の国務院部門、20の省、自治区と直轄市および15の大都市（省政府の所在地と計画単列市）<sup>24</sup>は政府スポークスマン制度を設けた。その運営方式は2つのタイプがある。第1のタイプは、政府スポークスマンが定期的に記者会見を招集し、情報を公表し、記者の質問に答える。上海市、南京市はこのタイプである。第2のタイプは、地方政府の新聞弁公室がテーマ別に記者会見を開き、関係の政府部門が政府の情報を公表し、記者の質問に答える。北京市、広州市はこのタイプに属する。第2のタイプの多くは自己宣伝、政府広報活動に重点を入れており、ニュースの価値が低い。

中央部門および地方政府は政府の透明性、国民の知る権利を強調し、情



報公開への積極性をアピールしようとしている。2003年4月、南京市政府は「政府工作規則」を制定し、政府スポークスマンの設置と「市長弁公会議」<sup>295</sup>を記者に傍聴させることを決定し、10月13日に初の政府記者会見を開催した<sup>296</sup>。南京市政府秘書長は情報公開に関して次のような方針を打ち出した。第1に、政府スポークスマンは政府を代表して、定期的に記者会見を開き、市政府の重要決定、活動の重点を紹介し、記者の質問に答える。第2に、重大事件、突発事件、社会のホットな問題に関して、政府スポークスマンは臨時の記者会見を開き、政府の立場と方針を説明する。第3に、不定期の記者懇談会、記者会見を開き、政府の関連会議に記者を参列させ、記者の取材に便宜を提供し、政府のホームページで政府関連のニュースを公表する。他方、湖北省政府のスポークスマンは記者の質問に対して「ノーコメント」といわないことを宣言した。

国務院新聞弁公室は国レベルの政府スポークスマン制度の推進機関でもある。2004年12月28日、同弁公室は国内外の記者会見<sup>297</sup>を開き、趙啓正主任、王国慶副主任が1年間にわたるスポークスマン制度の整備・活動状況を総括したうえで、2005年度の活動目標として(1)政府活動の重点、メディアと民衆が関心をもつ問題に関して記者会見を組織すること、(2)大型の国有企業、病院、学校、金融機関などの事業部門がスポークスマン制度を整備すること、(3)共産党中央機関による記者会見を組織して党務公開（共産党の情報公開）を推進すること、(4)突発事件に関する記者会見制度を改善すること、などを取り上げた。また、同弁公室は国務院各部門のスポークスマンの名前と連絡先電話番号を公表し、記者会見以外でも政府スポークスマンは記者の取材に応じるべきと述べた。さらに、国内外の記者はスポークスマン制度や政府機関への取材について様々な問題点と改善点を提起し、趙啓正主任、王国慶副主任はいずれも前向きな姿勢を示した。

### 3. スポークスマン制度の問題点

各級政府はほぼ例外なく政府の透明性、国民の知る権利を重視することを強調したが、政府スポークスマン制度は発足したばかりであり、少数の地方を除きその運用は満足できるものではない。国務院新聞弁公室が国務院62部門の75人のスポークスマンに関してその名前と連絡先電話番号を公表した翌日、『新京報』はそのアクセス状況を確認するために14部門に連絡し取材を申し入れた<sup>28)</sup>。しかし取材に応じたのは4部門だけであり、4部門はスポークスマンの電話さえ通じなかったという。

制度と運用の両面からみた場合、中国の政府スポークスマン制度は以下のような問題点を抱えている。第1の問題点は記者会見の開催頻度である。外交部、国務院台湾事務弁公室、上海市、南京市などを除いて、各級政府の記者会見は不定期開催か、間隔が長い。最高人民検察院は2003年7月にスポークスマン制度を発足させたが、定期的な記者会見は3カ月に1回とされている。記者会見の内容は最高人民検察院が標榜している「検察業務の公開」というより、一般的な政策方針および「古いニュース」ばかりである。また、河南省鄭州市政府はほかの地方政府の経験を吸収して、2004年7月に政府スポークスマン制度の整備を決定し、(1)政府の重要政策決定、重要活動および重要規定、(2)重要事件およびそれに対する市政府の措置、(3)社会のホットな問題に対する政府の立場と処理方針、(4)メディアの関連報道に対する政府の見方、などを記者会見の発表内容としているが、記者会見は不定期である。

第2の問題点は、各級政府は形だけのスポークスマン制度を作り、政府活動の実績などを積極的にアピールするが、国民が知ろうとする情報を公開しようとししないことである。重大な不祥事、スキャンダルに関する情報は特にそうである。たとえば、深圳市の関係部門は2004年に各学校に通達を送付し、市委員会副書記の娘が出演する映画の鑑賞会を組織するように指示した。そのことがインターネットによって発覚してから、この25歳にすぎない娘が3

つの会社の株を所有し、出資金が数百万円に達していることも分かった。中国のマス・メディアは2004年10月から市委員会副書記の責任、腐敗問題を大々的に報道したが、深圳市当局は市委員会副書記のスキャンダルに関する情報を積極的に公表しようとしなかった<sup>29</sup>。

第3の問題点は行政首長による記者会見が少ないことである。諸外国では、政府の最高責任者は自ら記者会見を開くことも多い。政府の最高責任者は全体の責任を負うだけに、自らが発表した情報および主張に対する社会的関心は格別に高い。しかし、現段階では、中国の政府記者会見は地位の低い政府スポークスマンによるものであり、しかもその大多数が兼職である。スポークスマン制度の運営に対する内外の評価が一番高い上海市でも、市長などの政府責任者はほとんど記者会見を行わない。国務院新聞弁公室が中央部門および地方の記者会見を開く場合、出席するものは「副職」（副部長・副省長）が多い。首相の記者会見は年に1回しか行われない。趙啓正主任はその理由を総理が公務多忙のためと説明するが、問題は政府最高責任者、行政首長が記者会見の重要度を公務活動のなかでどのように位置付けるかということである。

## 第4節 情報公開条例の整備状況

### 1. 「全国初」の地方情報公開条例

共産党政権は情報公開を推進するに当たって、徐々に規範化、制度化を重視してきた。改正後の「村民委員会組織法」は公開すべき10項目の村務を明記し、行政許可法は行政許認可事項の根拠、許認可関連の決定に関する公開を定めている。また、最初の段階では、公開制度は抽象的なものが多かったが、後に実施の細則が作られた。たとえば、1998年施行の「物価法」は公共部門の価格改定に対して公聴会の開催を義務付けたが、その運用は関係機関

に任せた。その後、公共料金の改正、特に値上げに関して公聴会を開かない例もあれば（2001年の鉄道料金の改正）、公聴会の議論を公表しない例もあった（2000年の電気料金改正）。その不規則な運営に対して世論の批判が高まり、国家計画委員会は「政府価格公聴会の運営細則」を定めた<sup>30)</sup>。

「情報公開法」、「情報公開条例」は情報公開政策の集大成である。国内では、情報公開の立法化を求める声がしばしば各級の人民代表大会、政治協商会議および関係者の間で出ている。2004年3月、第10期全人代は党中央の批准を得て5年間の立法計画を公表した。このなかに盛り込まれている法案は、(1)コンセンサスが得られ、制定の機が熟しているもの、(2)法案の研究・作成に着手し、機が熟した場合に全人代常務委員会の審議に提出するもの、の2種類に分けられている。そのうち「政務情報公開法」は後者に含まれた<sup>31)</sup>。それは当局が情報公開法制定の必要性を認めつつも、その時期がいまだに熟していないと判断していることを意味する。

全人代の立法手続きに比べれば国務院での条例制定手続きは比較的簡単である。そのために、「政務情報公開法」の制定が短期的に困難であれば、まず国務院は情報公開条例を作るべきという主張が強い支持を得ている。2004年6月1日付の『中国青年報』は、国務院法制弁公室、国務院信息化弁公室が「政府情報公開条例」の草案の作成を完成し、条文内容の調整段階に入ったと報じた<sup>32)</sup>。2005年1月19日の報道によると、国務院法制弁公室、国務院信息化弁公室はすでに「政府情報公開条例」の草案を国務院に提出した<sup>33)</sup>。また、同草案は政府情報に関して「原則は公開、非公開は例外」とし、政府ホームページなどによって公開することを明記したという。

中国は中央集権体制である。通常、中央当局が最終的に意思決定を行い、地方当局がそれを実施に移すことになっている。しかし、政策、制度を策定する段階では、地方当局が「先行実験」を理由にしばしば改革のイニシアチブを取る。情報公開もその例外ではない。2002年10月14日、広州市政府常務会議は「知る権利」の実現を保証し、政府活動の透明度を高めるために、「広州市政府情報公開規定」を採択した。それは全国初の地方情報公開条例

である。同条例は政府機関を情報公開の義務者、個人と組織を情報公開の権利者<sup>34)</sup>と位置付け、以下のことを定めた。第1は情報公開の原則である。条例は「原則は公開、非公開は例外」を高らかに宣言し、「合法」、「迅速」(及時)、「真実」、「公正」などの原則を明記した(第6条)。そのうち、例外としての非公開情報は、個人のプライバシー、商業秘密、国家機密のほか、討議中の政策情報を列挙している(第14条)。また、行政機関の営利行為を防ぐために、原則として手数料を徴収しないことを定めている(第8条)。

第2は情報公開の内容である。第2章は政府が積極的に公開すべき情報を(1)政策、(2)財政、(3)人事(以上は第9条)、(4)行政活動(第10条)、(5)行政処罰(第11条)および(6)清廉潔白(第12条)などに分類したうえで、さらに公開すべき項目を列挙した。そのなかで、発展戦略、地方条例、機構設置の根拠と職責、行政許可の項目、突発事件の処理状況、市民に対する政府約束事項の進捗状況は公開されるべき政策情報、政府責任者の履歴と役割分担、公務員採用の条件、手続きと結果などが公開されるべき人事情報に含まれている。また、討議中の政策を非公開の情報としながら、個人または組織の重大利益、社会に重大な影響を与える政府の重大政策決定に関して「予告公開制度」を実施し、決定機関が政策案とその理由を公表し、関係者の意見を十分に徴収した上で決定すべきである(第19条)とし、政府責任者による有識者等への意見徴収、公聴会の開催などを盛り込んだ。

第3は情報請求の手続きを定めたことである。まず個人と組織が政策、行政、人事および行政活動の情報に関して情報公開を請求できる(第13条)。関係行政機関は規定の期間内(15労働日、延長の場合は30労働日)に審査結果および理由を申請者に知らせなければならない。また、申請者は非開示の決定に対しては、行政不服を申し立て、行政訴訟を起し、賠償を請求することができる(第29条)。さらに、上級機関は情報開示への監督を強化し、場合によって関係者の責任を追究する(第27条、第30条と第31条)。

第4は情報公開の手段である。利用者の利便性を主張し、政府のホームページ、メディア、情報公開の施設、定期の記者会見、専用の電話などを手段

として挙げ、特に政府ホームページの活用を強調した。

## 2. 情報公開条例の制定に関する地方間の競争

改革の実験、特にその成功は地方指導者の実績を図る重要指標となる。そのために、各地方政府は開明、開放のイメージを競い合い、世論の支持、上級機関の評価を得ようとする。広州市政府が全国初の情報公開の条例を作ると、多くの地方政府は遅れているというイメージを避けるために相次いで情報公開条例の制定に動き出した。筆者がインターネットで検索したところでは、2004年2月、北京市政府法制弁公室は政府ホームページで「北京市政府情報管理条例」案を公表し市民の意見を求めた。深圳市、杭州市は2004年4月、上海市、成都市、重慶市と武漢市は2004年5月、寧波市は2004年11月にそれぞれ情報公開の条例を制定した。そのうち、上海市は省・自治区・直轄市のレベルでは全国初の情報公開条例を制定したと自己宣伝している。

さらに、一部の地方は広州市の情報公開条例の内容を踏襲したうえで、できる限り世論、上級機関にアピールできる独自色、全国初のを打ち出そうとした<sup>35)</sup>。例えば、「寧波市政府情報公開条例」には次のように情報公開促進の措置が明記されている。第1に情報公開担当機構を設置することである（第5条～第7条、第18条）。市政府弁公庁、県（区）政府弁公室は政府情報公開の担当部門である。市、県（区）政府は政府情報公開聯席会議を設け、情報公開推進に関わる重要問題に対して部局間の調整を行う。各行政機関は情報公開の専門部署を設け、(1)本機関が積極的に公開すべき情報の処理、(2)情報公開の問合わせおよび情報請求への対応、(3)行政情報の保存・管理・更新、(4)「政府情報公開案内」、「政府情報目録」と「政府情報公開活動の年度報告」の作成、などを担当させる。

第2は情報公開の保障措置である。第20条は各行政機関に情報公開担当部署の連絡先の公開を義務付け、第21条は市、県政府の情報公開担当部門は3月31日までに「政府情報公開活動の年度報告」を公表するとする。年度報告

の内容は、(1)本機関が情報を公開する実態、(2)情報請求の統計データ、(3)公開、部分公開と非公開の決定を含む情報請求に対する政府の処理結果、(4)情報公開に関する行政不服申立て、行政訴訟などの統計データと処理結果などを含む。また、第4章は、情報公開の義務を履行せず、また規定に違反する場合、行政機関、責任者に対する処罰方法を明記した。

第3は情報公開の迅速性の強調である。第15条は突発事件などの政府情報に関しては、「3労働日以内にメディア、記者会見または政府のホームページを通じて公表する」、第28条は情報請求に関して直ちに回答するか、10労働日以内に回答をする、延長する場合、15労働日以内と定めた。広州市に比べれば迅速に対応している。

経済特別区の深圳市は「政府ホームページによる政府情報公開弁法」を制定し、「電子政府」の建設を強調した。同条例の起草責任者は『南方日報』の取材に対し、深圳市の特色として次の2点を強調した。第1に、多くの都市は政府情報公開の条例を制定しているが、政府ホームページによる政府情報公開の制度を作ったのは深圳市が全国初である。第2に、情報公開の項目は35に達し、かなり多いということである<sup>96</sup>。ここで指摘したいのは、政府ホームページに頼るより、ホームページを含む多様な公開手段の併用は利用者にとって望ましいが、深圳市の考え方は全国初へのこだわりを表すものである。ちなみに、海南省人民代表大会は2005年10月末までに「海南省政府情報公開法」を制定する予定である。それが実現すれば省レベルでは全国初の地方人民代表大会が制定した地方法規となる。法律のランクでは地方人民代表大会が採択した地方法規の権威は地方政府が制定した条例より高い。

### 3. 制度整備に関する今後の課題

従来、中国当局は時折情報公開を主張したが、何をどのように公開するかはほとんど各級当局に任せていた。その結果、執行段階での恣意的運用が多かった。その意味で、地方情報公開条例の制定または立法化の動きは情報公

開へと向かった大きな前進である。しかし、共産党指導部および指導者個人が法律を超越する「党治」、「人治」が色濃く残っているために、情報公開制度はいまだに多くの問題点を抱えている。

第1に、各地の情報公開条例をみる限り情報公開の範囲が狭い。現段階では、情報公開の範囲が主に行政制度、行政活動に限定されている点である。共産党委員会が公的権力を直接行使しているが、党内制度、党の活動は情報公開条例の対象に含まれていない。各地の情報公開条例は各級政府責任者に関する略歴と職務分担領域の公開を規定しているが、彼らが何を基準に、どのように選出されたか、また今までどのような活動を行い、担当する領域についてどのような方針をもっているかについては公開の対象となっていない。

第2に公開内容に関する規定が曖昧である。各地方の情報公開条例は公開の大きな項目を定めているが、公開の目的を達成するためには各部門が実施細則を定め、公開項目の内容を具体化しなければならない。しかし、現段階では実施細則は制定されても、そのほとんどが情報公開条例の項目を繰り返すだけで公開する内容や公開の手続きを具体化するものではなかった。たとえば、成都市が2004年5月1日に「政府情報公開条例」を施行したのを受け、成都市教育局は「情報公開実施細則」を制定したが、そこにはおおざっぱな14の項目が列挙されているだけである。

第3に情報公開条例がほかの法規と矛盾していることである<sup>37)</sup>。中国はこれまで秘密保持、行政統制などを強調し「秘密保持法」などの法律により情報統制の措置を定めている。しかしその多くがすでに時代遅れの内容となり情報公開の推進を妨げている。近年、地方情報公開条例は情報請求権以外に、行政不服の申立て、行政訴訟などの司法救済の措置を明記しているが、「行政訴訟法」は行政訴訟権の範囲を人身権、財産権への侵害に限定し、知る権利への侵害に対してただちに行政訴訟を起こすことができない。他方、「行政不服申立て法」は、関係者が情報請求の行政決定に関して行政不服の申立てを行うことができ、また、行政不服申立ての審議決定に不満をもつ場合、行政訴訟を起こすことができるが、その場合訴訟の対象（被告）は情報不開



示を決定する行政機関ではなく、行政不服の申立てを審議する上級機関であると定めている。言い換えれば、関係者は情報不開示の行政機関を相手に行政訴訟を起こすことができず、情報請求権への司法救済は必ずしも完全に保障されたものではない。また、SARS 事件の教訓もあり、各地の情報公開条例は突発事件を情報公開の事項としているが、他方、国务院の「突発公共卫生事件应急条例」は公共卫生事件の情報公開機関を国务院卫生部としており、省級衛生部門の情報公表は衛生部の指示を必要とする。

最後に情報請求権の保障である。先進国では情報公開の重要ポイントは情報請求権にある。これまでの中国では政府が時々情報公開を主張したものの、なかなか行動に移さないのが実態であった。また、国民は情報の公開を求めようとしても、各級当局は秘密保持などの理由でその要求を拒否していた。この意味で、各地の情報公開条例は個人および組織による情報請求権を明記したことに画期的な意義を有する。2004年の上海では、申請による情報請求は8799件であった。そのうち、6913件は公開、479件は部分的な公開、残りの1330件は非公開とされた。また、情報公開に関する行政不服の申立ては38件であり、そのうち6件は行政訴訟までに発展した。こうして少数だが市民がその権利を行使し始めている<sup>88</sup>。しかし、前述したように情報請求権への法的保障は不十分なだけでなく、関係当局が時代遅れの規定および様々な口実を使って、運用面で請求権の実現を制限しようとしている。今後、情報請求権を積極的に行使しようとする国民とそれを拒もうとする当局との駆け引き、争いが増えるであろう。

## 第5節 結論に代えて——主要なアクターと情報公開とのかかわり——

中国の情報公開政策は徐々にではあるが様々な成果を挙げてきた。他方、その限界も大きい。政治の敏感度に応じて情報を、行政制度、政府の政策、

ホットな社会問題、突発事件とそれらに対する政府の対応、意思決定のプロセス、人事・利益の配分を含む重大な政策決定、などに分けるとするならば、現段階では、情報公開が進んでいる地域でも情報公開の重点は行政制度、政策内容の公開に置かれているにすぎない。ホットな社会問題、突発事件および意思決定のプロセスは部分的な公開にとどまっており、人事、利益の配分および重大政策の決定は不透明な部分が極めて多い。ここでは、情報公開の推進過程とアクターとのかかわりを中心として、情報公開は一党支配体制の堅持を前提としながら、なぜ、どのように推進されてきたか、限界はどこから生じたかを分析する。

### 1. 中央指導部

中国の体制改革は「上からの改革」と特徴付けられており、中央指導部は情報公開に関しても主導権を発揮している。改革期の25年間、中央指導部は一党独裁の維持という主張を変えなかったが、以下の原因で条件付きの情報公開を主張している。第1に近代化路線の推進である。毛沢東時代の政治は権力の維持、支配の確立に重点を置き、情報への統制が厳しかった。改革期に入り、政治の中心課題は毛沢東時代の階級闘争中心論から近代化の実現へと変わった。経済発展、行政効率の改善および社会進歩は情報の自由流通度と相関関係をもつために、近代化への路線転換は情報の規制緩和を要請した。また、近代化路線を進めれば進めるほど、効率改善の手段として情報公開の重要性が増大してくる。情報公開の緩やかな推進過程はまず近代化建設の要請に答えたものであった。

第2に当事者能力の向上と支配正統性の改善である。改革開放の推進過程で、中国は徐々に資本主義のメカニズムを取り入れるだけでなく、政治、行政の面においても先進諸国の制度と経験を参考とし、制度の改善および統治能力の向上に取り組んだ。当事者能力の改善が急速な経済成長、国民生活の向上、社会の進歩および国際地位の改善をもたらした要因のひとつであると

するならば、改革と発展の実績はある程度支配の正統性を改善してきた。共産党政権が権力の維持を情報公開を進める前提とするならば、当事者能力の向上と支配正統性の改善によって情報統制の重要度が相対的に低下することを意味する。

第3に緊急性を増しつつある反腐敗の課題は情報公開の促進要素となっている。この25年間、経済発展、国民の生活向上は支配の正統性を改善しているが、他方、貧富の格差、政治腐敗などが国民の強い不満を招き、政権の威信を低下させている。そこで、村务公开、廠务公开（企業情報の公開）、検務公開（検察情報の公開）、警务公开（警察情報の公開）、政务公开および世論による監督が政治腐敗を抑制する手段として提起された。ここで強調したいのは、情報公開、世論による監督は政治の現場で既得権益者、権力者の抵抗を受けているが、社会から強い支持を得ており、時間が経つにつれて政策の流れになりつつあるということである。

第4に政治改革の推進である。情報公開を含む中国の体制改革は今日に至るまで経済発展に重点を置いてきた。他方、政治と経済とは密接なかかわりを有する。中国社会は国家から自立性を強め、グローバル化が急速に進展するなかで、情報規制や政治弾圧はすでに時代遅れの支配手法になりつつある。共産党政権は国民の支持、国際社会の評価をえるために、徐々に独裁的な力による支配から合意、同意による支配への転換を行わざるをえなくなっている。そのなかで、情報公開は経済発展と効率改善の目的から、「知る権利」の実現、政治参加の拡大といった政治改革の内容へと拡大する。目標の実現までにはほど遠いが、情報公開条例の制定、政府スポークスマン制度と公聴会制度<sup>99</sup>の整備を含む先進国の諸制度、メカニズムを吸収し、グローバル・スタンダードに接近する動きは情報公開が政治改革の一部となりつつあることを裏付けている。

しかし、中央指導部はいまだに抜本的な情報公開に踏み切れていない。最大の制約は一党支配体制から生じたものである。共産党政権は自由競争の選挙を実施せず、手続き上国民から政権担当の委託を受けていない限り、情報

の公開、自由の議論に耐えられない脆弱さをもつ。重大な意思決定プロセスの不透明さはまさに政治体制の限界を表すものである。例えば、2003年9月の中共第16期中央委員会第3回全体会議は憲法改正案を採択し、私有財産保護および人権保護の強化、「3つの代表論」を決定したが、2004年3月の全人代決定までその内容を公表しなかっただけでなく、メディアに対して改憲の報道と議論を控えるように指示した。民間の改憲議論が当局の思惑を突破することを恐れたからである。民主主義国家では、最高指導者は公開・透明の競争選挙によって選ばれるが、しかし中国では、各級共産党指導部は最高指導者から地方の指導者にいたる幹部人事を密室で決めている。民主主義国家では、政府の予算は政府の施策を反映し、国民の利益と福祉に直接関係するものであるために、議会の審議・採択を必要とし、その透明度が比較的に高い。しかし、中国では各級人民代表大会は予算に対して形式的な審議・採決を行うだけである。決定に至るまでの議論はほとんど公開されず、人民代表でさえ予算案の詳細を知らされない<sup>40)</sup>。

次に、改革開放の25年間、共産党政権は改革によって当事者能力を高め、経済発展の実績によって支配正統性をいくらか改善させたが、それはあくまでも相対的なものである。共産党政権は情報統制の手段を使って当事者能力の不足分を補おうとする結果、情報公開の政策は推進されたものの、いまだに中途半端な状態にある。そして、情報公開の推進は政治統制力の維持と矛盾・対立する場合、当局はほとんど統制力の維持を優先して、情報公開のスピードを緩めたり、場合によって情報の規制を強化したりする。例えば、各級当局は農民の不平等な地位、失業者の生活難、農地の収容問題などを認識し、政策的な取組みを開始しているが、民衆の集団抗議活動に関する報道を厳しく規制している。なぜならば公表・報道されると不満の連鎖反応を呼び、社会の不安定を助長することを危惧するからである。また、中央指導部は政治腐敗を防止するために、1992年の第14回党大会以降、世論による監督を主張しながら、政権全体のイメージ低下をおそれて、世論による監督、暴露報道に様々な制限を加えている。例えば、国家ラジオ映画テレビ総局は2004年

9月8日にラジオ局、テレビ局に対し、メディアによる批判暴露報道の展開を推奨しながらも、党と政府の活動方針と合致し、社会状況の安定に寄与し、問題の合理的な解決に繋がることに十分な配慮を払い、慎重な立場で臨むように強く求める通達を送付した。

## 2. 地方当局

情報公開の推進過程で地方当局は重要な役割を果たしている。第1に先行実験による改革の経験を提供する。中央集権体制の下で中央指導部は情報公開を含む体制改革の決定権を握っているが、しばしば指摘されるように、改革、つまり重大な制度変更は社会的な混乱を含むリスクをとまなうものである。そこで、中央指導部は改革のリスクを軽減し、経験を模索するために、地方による先行実験を奨励してきた<sup>(4)</sup>。それは改革過程における地方の役割をいっそう増大させた。例えば、広州市政府は国の立法化に先立って情報公開条例を制定した。それは他地方の追随を促すだけでなく、将来的に国全体の情報公開法の制定に経験を提供することができる。

第2に地方当局は改革の先行実験に対して積極性を示している。まず、改革期に入ってから、地方指導者に関する評価システムは徐々に変化し、改革の先行実験、特にその成功が地方指導者の実績を図る重要指標のひとつとなっている。また、中央指導部との事前協議といった手続きを踏む限り、かりに改革が失敗していても、地方指導者が負うリスクは比較的低い。最後に、改革開放路線が中国社会で定着するなかで、世論およびマス・メディアはおおむね改革、開放の先行実験に好意的である。情報公開の推進過程に関しては、地方当局は開明、開放のイメージで世論の支持、上級機関の評価を得ようとするために、競い合って全国初の先行実験を実施したり、または遅れているというイメージを避けたりするために、他の地方の改革動向に追随する。それらは自己アピールというパフォーマンスの側面もあるが、情報公開の推進に様々な経験を提供したことも事実である。

第3に中央行政機関，地方当局の間に様々な温度差がみられる。それは各行政機関，地方当局が置かれている立場と関係している。中央のレベルでは，外交部，國務院新聞弁公室などの対外部門は国際社会からグローバル・スタンダードの受入れ，信息産業部，國家統計局などは經濟發展，中央規律檢查委員會，會計檢查機關（國家審計署）は反腐敗の課題，報道機關などはジャーナリズムという使命，などから情報公開を強く要請されるために，情報公開にかなり積極的である。他方，中央宣傳部などはしばしば世論誘導の立場から情報統制を強調する。また，關係部門間に利害の対立がしばしば発生するが，一部の部門は情報公開によって世論の支持を得ようとする動きもみせている。例えば，國家環境保護總局は環境保護規定に違反して建設を進めるプロジェクトリストを公表した。それは世論を動員して自らの立場と権限を強化する手法である。地方のレベルでは，沿海地域の省，直轄市および主要都市は全体として改革開放の先頭に立っており，情報公開も比較的進んでいる。

しかし，地方当局も終始情報公開推進者の役割を果たすとは限らない。特に，地方当局は政策の執行者として情報公開に対して以下のような二面性をもつ。すなわち，地方当局は徐々に情報公開の推進を行政サービスの改善，經濟發展の促進，上級機關の評価および世論の支持を得るための重要な手段と認識し，政策，制度の面で公開の方法や手段を積極的に模索しているが，他方，情報公開の推進は当局の当事者能力に様々な挑戦をもたらすために，大多數の地方当局は「透明政府」，「知る權利」，「原則は公開，非公開は例外」を声高に叫んでいるものの，情報公開政策の実施段階では保守的な立場をみせている。情報公開が比較的進んでいる地域でも非公開の例外が目立っている。

政權全体の当事者能力が不足していることはすでに述べた通りであるが，政策の現場にあたる各級地方当局のガバナンス能力の不足は深刻である。失業問題，農村問題などの解決が財政能力の制約を受けているほか，突発事件への対応能力が不十分である。この点に関する情報公開の遅れは顕著で，広

州市は2001年に全国初の「政府情報公開規定」を制定し、突発事件の処理状況を公開すべき政策情報としているにもかかわらず、人心を動揺させること、また経済への影響などを心配して、2003年春にSARS発生の情報を必ずしも迅速かつ正しく公表しなかった。ここで強調したいのは、当事者能力不足と情報統制との関係に関して中央指導部と地方当局は立場を共有しながらも微妙な違いが存在する、ということである。再び集団抗議活動を例に挙げると、地方当局の問題処理能力不足および幹部の腐敗などは民衆の不満と抗議活動をもたらす要因である。中央指導部は不満の連鎖反応を避けるために報道の規制を主張する一方で、報道機関に対して非公開の「内部参考資料」に事実を掲載し、それを指導者に送付することを奨励し、それによって地方当局の責任を追究するだけでなく、今後の問題改善策として統治能力の改善、情報公開の推進を求めている。

最後に、密室の政治、行政に絡む既得権益が情報公開の推進に強く抵抗している。長い間国民からの有効な監督がなかったために、多くの指導者、幹部は権力を乱用し個人的利益を得ている。中国の政治腐敗は政治体制と密接なかわりを有し、政治、行政の現場で発生し、こうした政治指導者個人にまつわるスキャンダルもしばしば伝わっている。腐敗の蔓延が統治の合法性を侵蝕するため、中央指導部は情報公開の推進を腐敗防止の手段にしようとしている。しかし、既得権益が損なわれるだけに、財務公開、予算の公開などの進展が遅い。中央当局は国有資産の売却に関して公開入札制度の実施などを要求するが、権力の腐敗に絡む密室の談合がしばしば発生する。世論による監督は1992年の第14回党大会から繰り返して主張されているが、各級地方当局はできるだけ管轄範囲内での政治スキャンダルや不祥事を隠そうとする。

### 3. 社会の変化

繰り返して述べることであるが、中国の体制改革は「上からの改革」であり、共産党政権は強力な指導権を有し、改革の方向性、スピードとその調

整をコントロールしてきた。他方、改革開放の25年間、国家権力の浸透力は徐々に低下し、国民の政治参加能力が向上している。その意味で、中国の情報公開は各級当局によって決定・実施されたものであるが、当局の行動を促したのは変化しつつある社会からの要請ないし政治的压力である。

まず、社会の変化は間接の形で当局に情報公開を促してきた。中国経済の市場化と民営化、政治の自由化およびグローバル化の影響が拡大するなかで、国民は国家権力からの自立を進めており、権利意識に目覚め始めている。例えば、過大な経済負担、不当な土地収用および幹部の腐敗が発生する場合、農民はもはやかつてのように我慢することなく、上層部への陳情（上访）、場合によっては集団抗議活動の形で不満を訴える。都市部では、レイオフまたは解雇された労働者たちがしばしばデモや座り込みの形で自らの権利を主張する。こうした集団抗議活動の主な目的は関係者個人または団体の経済利益の保護であるが、各級当局にある種の政治圧力を加え、そして解決手段のひとつとして情報公開の必要性をも感じさせる。多くの場合、情報公開は腐敗を防止し、権力の当事者能力と支配正統性を改善する手段として使われている。

次に、政治参加能力の向上は直接に情報公開の推進を促している。国内外の状況が変化するなかで、共産党政権は徐々に独裁的な力による支配から合意、同意による支配への転換を行わざるをえなくなっている。そのなかで、情報公開の推進、政治参加の拡大は国内外から支配の正統性を獲得する重要手段であるために、共産党政権は一党支配体制の維持を前提としながら、政治参加のチャンネルを拡大しようとする。特に、知識人はマス・メディアなどの場を通して、世論を動員する形で当局に情報公開などの改革を要求する。例えば、物価公聴会の制度化、透明度の改善は知識人を中心とする世論が強く要求した結果でもある。また、しばしば指摘されるように、多くのジャーナリストは当局の反発を計算しながら、常に「擦辺球」（エッジボール）の戦術で情報規制のボーダーラインを探り、徐々に報道の自由の枠を広げてきた。



中国の情報公開は現在進行中である。共産党政権は今後引き続き改革開放を推進し、情報公開の流れも継続するであろうが、一党支配体制の維持を改革の前提とする限り、徹底した情報公開政策の推進は不可能である。最終的に現状を打破する鍵は、中国の市民社会、民主化勢力が成熟し、民主化運動を成功させることである。今後を展望する場合、不確定の要素が多い。しかし、最近の研究成果が示しているように、中国の市民社会は中間層の台頭、NPO（非政府組織）の発展、国家から社会自立性の増大および政治参加の活発化を中心に徐々に姿を現わしている<sup>42</sup>。

〔注〕

- (1) 中国は党政不分離の政治体制を採り、各級共産党の指導部はしばしば政治権力を直接行使する。本章では、情報公開の過程に登場するアクターとしての各級共産党組織と政府機関との区別が曖昧な場合、あるいは機関・組織名を特定できない場合、「当局」という言葉を使う。
- (2) 中国語では、情報公開は「信息公开」という言葉を使うが、それは政務公開（政府の情報公開）より広い概念であり、廠務公開（企業の情報公開）、公共事業部門の情報公開、党務公開（共産党の情報公開）などを含んでいる。
- (3) この時期、中国の情報公開はゴルバチョフ・共産党書記長が旧ソ連で進めたグラスノスチ（公開化）からも刺激を受けた。
- (4) 中国では、村は村民の自治組織とされているが、村民委員会などは事実上権力末端機能の一部を担っている。
- (5) 「在農村普遍实行村务公开和民主管理制度」（『人民日報』1998年6月11日）。
- (6) 例えば、2004年6月、共産党中央弁公庁と国务院弁公庁は「健全和完善關於村务公开和民主管理制度的意見」を送付し、中央政治局会議は村務公開の問題を討議した。
- (7) 「全面推進県級政務公開」人民網 <http://www.people.com.cn>, 2001年11月22日アクセス。
- (8) 国家経済体制改革委員会編『中国経済体制改革年鑑』1998年版、北京、改革出版社、1999年、131ページ。
- (9) 「唐山市深入推行政务公开」（『人民日報』1999年12月25日）。
- (10) 唐亮「市場經濟化と第4次行政改革」（国分良成編『中国政治と東アジア』慶應義塾大学出版会、2004年、45-47ページ）。
- (11) 深圳政府在線 <http://www.sz.gov.cn/>, 2002年11月22日アクセス。
- (12) 「国家経貿委文件都上網不問所有制」（『人民日報』2001年11月12日）。

- (13) 「上海档案80万卷直面公衆，可查紅頭文件」（『人民日報』2005年1月7日）。
- (14) 2004年末現在，インターネットの加入者は9400万人に達している。
- (15) 「國務院信息化工作弁公室副主任劉鶴發表的講話」廣州市人民政府公衆信息網 <http://picnews.gzic.gd.cn/>，2002年11月22日アクセス。
- (16) 青山瑠妙「マルチ・メディア時代の中国外交」のなかで，中国は望ましい国家イメージ作りのために，「対外宣伝体制の強化」と国際ニュースに関する報道体制の強化によって対外発信を増強しようとしていることを分析している。早稲田大学教育学部『学術研究』，2004年2月，39-59ページ。
- (17) 錢其琛『外交十記』北京，世界知識出版社，2003年，4-6ページ。
- (18) 「外交女傑章啓月」（『時代人物週報』 <http://www.sina.com.cn>，2004年12月21日アクセス）。
- (19) 唐亮『変貌する中国政治』東京大学出版会，2001年の第3章，第4章を参照。
- (20) 『人民日報』1988年3月22日。教育部ホームページ <http://www.moe.edu.cn/>，2005年1月29日アクセス。
- (21) 唐亮「SARSをめぐる中国の政治と情報」（『国際問題』2003年12月号，56-70ページ）。
- (22) 中国当局は1988年の時点ですでに政府スポークスマン制度の整備を指示したが，その後の経緯をみると実施には至らなかった。
- (23) 「市政府将建新聞發布会制度本月開始兩週一次」（『解放日報』2002年2月7日）／「建立新聞發言人制度是新形勢下提高党的執政能力積極探索」（『新聞記者』2004年9月号）。
- (24) 従来，省・直轄市・自治区および中央の部・委員会は所轄の地域，部門の経済計画および他の発展計画などをまとめて策定し，国全体の討議・調整・決定の場に参加するが，1980年代末から，深圳などの重要都市は中央から計画単列市に指定され，独自の計画を策定し，独自の立場で全国の討議・調整・決定の場に参加するほか，省政府に準ずる管理権限を有する。現在，15の市が計画単列市の認定を受けている。
- (25) 市長弁公会議は市長，副市長，および秘書長から構成される。その法的根拠が必ずしも明確ではないが，市政府の責任者は政府が直面する実務的な問題，重要問題について意見交換，協議を行い，政策コンセンサスを形成するうえで重要な役割を担ってきた。近年，政府運営の制度化が強調されるなかで，市長弁公会議などの見直しが議論されている。なお，國務院は総理弁公會議，省政府は省長弁公會議，県政府は県長弁公會議がある。
- (26) 「南京市長弁公会将邀請記者傍聽」（『中国青年報』2002年1月20日）／「南京首位專職新聞發言人昨日亮相不避熱点問題」（『現代快報』2003年10月14日）。

- (27) 同記者会見の全文は國務院台湾弁公室ホームページの <http://www.gwytb.gov.cn/> を参照。2004年12月28日アクセス。
- (28) 「部委發言人大多身兼要職記者多次連係未果」(『新京報』2005年1月10日)。
- (29) 「新聞發言人 時差幾小時」(『中國經濟時報』2004年11月5日)。
- (30) 唐亮「政策過程における国民の意見参加——公聴会制度の導入とマス・メディアの役割を中心に——」(『中国21』第14号, 2002年10月, 62-69ページ)。
- (31) 「全国人代5年立法規劃正式出台」人民網2004年10月9日。
- (32) 「國務院法制弁: <政府情報公開条例>草案完成」(『中国青年報』2004年6月1日)。
- (33) 『新京報』2005年1月19日。
- (34) 同条例では外国人は公開権利者に準ずる。
- (35) 情報公開以外の事例として直接選挙導入の例がある。吉林省梨樹県は村長直接選挙のモデルと表彰されると、四川省歩雲郷、深圳市大鵬鎮は郷・鎮長直接選挙の全国初を争った。その後、一部の地域は郷・鎮党書記選挙改革の全国初をアピールしようとした。
- (36) 「圈35類情報・深圳政府情報網上公開弁法下月実施」および「弁法起草人 蒋小文説: 对政府行政活動市民有權知導得更多」(『南方日報』2004年3月5日)。
- (37) 「政府情報公開若干問題研究」北京市信息化促進中心 <http://www.iacc.org.cn>, 2005年1月8日アクセス。
- (38) 上海市政府のホームページは「2004年政府情報公開年度報告」を公表している(「中国上海」<http://www.sh.gov.cn/gb/shanghai>, 2005年5月21日アクセス)。なお、一部の行政不服申立てや行政訴訟に関しては、以下の報道を参照。「申請査閲房屋資料拒市民訴“信息不公開”」(『解放日報』2004年6月15日)／「行政透明: 市民問責有以拋」(『解放日報』2004年6月27日)。湖北省武漢市では、情報非開示の決定に対して不服を申し立てた事例があった(「武漢首例“政府信息公開案”審決」[『法制日報』2004年10月8日])。
- (39) 唐亮「政策過程における国民の意見参加」
- (40) 「陽光財政解密政府予算」(『中国新聞週刊』2004年4月8日)。
- (41) 他方、中央指導部は地方の「暴走」を牽制するために、中央関係当局との事前の協議ないし同意を要求したり、また、状況に応じて「先行実験」を中止させたりする。
- (42) 陸学芸主編『当代中国社会階層研究報告』北京, 社会科学文献出版社, 2002年／王名・李研焱・岡室美恵子著『中国のNPO——社会改革の扉が開く——』第一書林, 2002年。